



## Motifs de décision

Commission des services policiers de Nishnawbe-  
Aski,

*requérante,*

*et*

Alliance de la Fonction publique du Canada,

*agent négociateur,*

*et*

Anishinabek Police Service,

*intervenant.*

Dossier du Conseil : 29211-C

Référence neutre : 2013 CCRI 701

Le 25 novembre 2013

---

Le Conseil canadien des relations industrielles (le Conseil) était composé de M<sup>re</sup> Elizabeth MacPherson, Présidente, ainsi que de M. John Bowman et M<sup>re</sup> Robert Monette, Membres. La présente affaire a été entendue par le Conseil à Toronto, en Ontario, les 10 et 11 juin 2013, ainsi que les 23 et 24 septembre 2013.

### **Ont comparu**

M<sup>re</sup> Robert C. Edwards, procureur pour la Commission des services policiers de Nishnawbe-Aski;

M<sup>re</sup> Michael Fisher, procureur pour l'Alliance de la Fonction publique du Canada;

M<sup>re</sup> David Cowling, procureur pour l'Anishinabek Police Service.

## I. Faits

[1] En vertu d'ordonnances d'accréditation rendues par le Conseil, l'Alliance de la Fonction publique du Canada (l'AFPC ou le syndicat) est l'agent négociateur accrédité de deux unités de négociation composées d'employés qui travaillent pour la Commission des services policiers de Nishnawbe-Aski (la CSPNA ou l'employeur). Le syndicat a d'abord été accrédité pour représenter une unité d'employés civils en juillet 2005; l'ordonnance rendue à cette fin a été modifiée à la demande de l'employeur en mai 2011 de façon à exclure le poste de généraliste en ressources humaines (ordonnance du Conseil n° 10041-U). Les employés qui exerçaient des fonctions policières de première ligne étaient au départ représentés par la Canadian First Nations Police Association (ordonnance du Conseil n° 7924-U, rendue le 3 novembre 2000). L'AFPC a obtenu les droits de représentation à l'égard de l'unité de négociation des policiers en mai 2006 (ordonnance du Conseil n° 9113-U). Au fil des ans, le syndicat et l'employeur ont réussi à négocier des conventions collectives pour ces unités.

[2] Le 10 janvier 2012, la CSPNA a présenté une demande fondée sur l'article 18 du *Code canadien du travail (Partie I – Relations du travail)* (le *Code*), dans laquelle elle soutient que le Conseil n'avait pas la compétence constitutionnelle pour rendre les ordonnances d'accréditation en cause et demande que celles-ci soient annulées. L'Anishinabek Police Service (APS), qui a lui-même présenté une demande semblable en instance devant le Conseil (dossier du Conseil n° 29164-C), a demandé et a obtenu la qualité d'intervenant en l'espèce.

[3] La CSPNA a été créée par la Nation Nishnawbe-Aski (NNA) pour assurer la prestation de services policiers efficaces, efficients et adaptés à la culture de la population de la région de Nishnawbe-Aski. La NNA regroupe 49 communautés des Premières Nations qui sont signataires soit du Traité n° 5 (signé en 1875), soit du Traité n° 9 (signé en 1905). La région de la NNA couvre environ les deux tiers de la province de l'Ontario, et s'étend de la frontière du Manitoba jusqu'à celle du Québec. Le Traité n° 5 vise aussi une grande partie de la province du Manitoba, mais parmi les Premières Nations visées par ce Traité, seules des Premières Nations de l'Ontario font partie de la NNA.

[4] De 1873 à 1960, la prestation de services policiers à ces Premières Nations a été assurée par la Police à cheval du Nord-Ouest (PCNO), puis par la Gendarmerie Royale du Canada (GRC).

Bien qu'elle continue à desservir les communautés des Premières Nations dans les autres provinces, la GRC a commencé à réduire ses activités policières en Ontario et au Québec dans les années 1960. À l'époque, les Premières Nations n'ont pas été consultées, et celles-ci n'ont pas consenti à cette mesure qui, à leur avis, permettait au gouvernement fédéral de se décharger de la responsabilité de protéger les communautés des Premières Nations.

[5] Lorsque la GRC a mis fin à ses activités en Ontario, la responsabilité des services policiers au sein des Premières Nations a été transférée à la Police provinciale de l'Ontario (PPO). Parallèlement au retrait de la GRC, le concept des agents de police des bandes, financé entièrement par le gouvernement fédéral, a été créé. Les agents de police des bandes étaient des employés des bandes qui fournissaient des services policiers de première ligne (liés surtout à l'application des règlements administratifs des bandes et à d'autres affaires locales) et renvoyaient à la GRC ou à la PPO les cas d'infraction au *Code criminel* (L.R.C. 1985, c C-46) ou à d'autres lois fédérales ou provinciales. Les agents de police des bandes relevaient du chef et du conseil. Ce concept a été confirmé dans la Circulaire 55 du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), publiée en 1971. Par la suite, la GRC, la PPO et la Sûreté du Québec ont elles aussi établi des programmes d'agents de police spéciaux autochtones, qui prévoyaient l'embauche et la formation d'agents autochtones qui étaient par la suite affectés à une communauté des Premières Nations en particulier. Les agents de police spéciaux autochtones étaient des employés de la force policière fédérale ou provinciale, plutôt que d'une bande. Ce programme offrait une solution de remplacement au système des agents de police des bandes.

[6] À la fin des années 1980, le gouvernement fédéral a procédé à un examen complet des services policiers dans les communautés autochtones, lequel a donné lieu à la Politique sur la police des Premières nations (PPPN), qui s'appliquait à toutes les Premières Nations du Canada. La PPPN prévoit la création d'un service de police des Premières Nations autogéré et administré par une Première Nation ou par un conseil de bande, généralement par l'entremise d'une commission de police. En 1992, le Canada, l'Ontario, la NNA et d'autres Premières Nations ont signé l'Entente sur les services policiers des Premières nations de l'Ontario (ESPPNO). Cette entente entérine le principe selon lequel les Premières Nations de l'Ontario devraient décider du type d'arrangement relatif aux services policiers qui convient le mieux à leurs communautés. Le paragraphe 4 de l'ESPPNO renferme des solutions possibles que les gouvernements des

Premières Nations pouvaient choisir aux fins de la prestation des services policiers, y compris la conclusion d'une entente avec le service de police municipal ou régional ou la PPO, l'établissement de leur propre service de police, ou la mise en place d'un service de police régional des Premières Nations contrôlé par une autorité policière des Premières Nations chapeautant différents territoires des Premières Nations. La NNA a choisi cette dernière solution. Selon l'ESPPNO, ce genre de service de police autogéré est dirigé par un chef de police qui relève d'une commission de police créée par les Premières Nations.

[7] La mise en oeuvre de l'entente sur les services policiers de Nishnawbe-Aski (entente sur les SPNA) a débuté le 1<sup>er</sup> avril 1994. Cette entente décrivait la composition de la CSPNA et contenait un échéancier pour le transfert, de la PPO à la CSPNA, de toutes les responsabilités liées aux services policiers dans les communautés de la NNA. Au moment de l'instance devant le Conseil, la CSPNA était devenue un service de police des Premières Nations autonome et indépendant doté de sa propre commission des services de police.

[8] Selon l'entente sur les SPNA, la CSPNA assure la prestation de la plupart des services policiers dans la région de Nishnawbe-Aski, laquelle avait été décrite au départ comme, « de façon générale, la partie de la province de l'Ontario visée par les Traités n<sup>os</sup> 9 et 5 » (traduction). Dans la dernière version de l'entente sur les SPNA (2009-2012), la région de Nishnawbe-Aski a été redéfinie comme « la région occupée par les communautés dont il est fait mention à l'annexe B de la présente entente » (traduction). L'annexe B consiste en une liste de 35 Premières Nations participantes. Par conséquent, la CSPNA n'a pas compétence dans toutes les communautés de la NNA, puisque certaines Premières Nations (comme Wawakapewin et Pikangikum) ont choisi de ne pas recevoir les services policiers de la CSPNA. Certaines de ces communautés ont leurs propres agents de police des bandes ou agents de police spéciaux des Premières Nations, mais elles peuvent demander l'aide de la CSPNA et de la PPO en cas de problèmes graves.

[9] La CSPNA a conclu des ententes opérationnelles avec la PPO. L'article 4 de ces ententes prévoit ce qui suit :

- 4(1) Les services policiers de Nishnawbe-Aski ont pour responsabilité première l'application de toutes les lois et devront prendre part à toutes les opérations policières décrites à l'article 3 sur les territoires des Premières Nations qu'ils desservent.

- 4(2) Les services policiers de Nishnawbe-Aski auront la responsabilité, s'il y a lieu, d'appliquer les lois des Premières Nations, le *Code criminel du Canada*, les lois provinciales de l'Ontario et d'autres lois fédérales dans la région qu'ils desservent. Les services policiers de Nishnawbe-Aski participeront à toutes les opérations policières menées dans les communautés des Premières Nations de Nishnawbe-Aski.

(traduction)

[10] Le quartier général de la CSPNA est situé à Thunder Bay, en Ontario. Les services sont regroupés en deux régions : la région du Nord-Ouest, dont le quartier général est situé à Sioux Lookout, compte 20 détachements, et la région du Nord-Est, dont le quartier général est situé à Cochrane, compte 15 détachements. Ni Thunder Bay ni Sioux Lookout ne font partie de la région de Nishnawbe-Aski. En tout, la CSPNA emploie quelque 150 agents et 38 employés civils. De ce nombre, environ 66 travaillent hors réserve (soit au quartier général ou à l'un des quartiers généraux régionaux), et les autres travaillent aux détachements situés dans les réserves. Dans l'exercice de leurs fonctions, les agents de la CSPNA fournissent des services à des citoyens qui ne sont pas membres d'une Première Nation et appliquent la loi aussi bien à l'égard des Autochtones que des non-Autochtones dans le territoire qui relève de leur responsabilité.

[11] En raison des conditions géographiques, la prestation efficace de services policiers dans la région de la NNA est très coûteuse. Des 49 communautés de la NNA, 30 se trouvent en région éloignée et dépendent d'une forme de transport aérien pour obtenir des biens et des services. À l'hiver, pendant une période d'environ six semaines, ces communautés éloignées sont reliées par un réseau de routes d'hiver. L'entente sur les SPNA ne limite pas la compétence de la CSPNA en matière de prestation de services policiers aux réserves indiennes telles qu'elles sont définies dans la *Loi sur les Indiens* (L.R.C. (1985), c 1-5). Le Conseil a appris que, durant la saison hivernale, une partie du travail de la CSPNA s'effectue hors réserve, notamment sur les routes d'hiver. À l'été, lorsqu'il n'y a pas de routes d'hiver, la plus grande partie du travail s'effectue dans les réserves. Les déplacements hors réserve sont généralement liés à la formation, à l'accompagnement de détenus ou à des enquêtes menées en lien avec des crimes commis dans les réserves.

[12] La CSPNA dispose de son propre service de Ressources humaines, situé à Thunder Bay, en Ontario. Ce service s'occupe du recrutement des agents de police et, à cette fin, il applique des critères de sélection semblables à ceux qu'utilisent les services de police municipaux et la PPO.



Les Premières Nations de la NNA ne jouent aucun rôle officiel dans le processus de sélection, bien que le chef et le conseil puissent fournir une lettre d'appui pour un candidat en particulier. Ces recommandations sont transmises au chef de police ou au chef de police adjoint. Les personnes recrutées par la CSPNA doivent réussir une formation avec succès au Collège de police de l'Ontario. Après avoir obtenu son diplôme d'agent de police des Premières Nations, une recrue peut être nommée par le commissaire de la PPO en vertu de l'article 54 de la *Loi sur les Services policiers*, LRO 1990, c P.15, de l'Ontario (la LSP), ce qui lui confère les pouvoirs d'un agent de police apte à exercer les fonctions décrites dans l'entente sur les SPNA.

[13] À l'heure actuelle, tous les agents de la CSPNA ont été nommés par le commissaire de la PPO en vertu de l'article 54 de la LSP. Par conséquent, conformément à l'entente sur les SPNA, les agents de la CSPNA sont autorisés à appliquer les lois ontariennes et fédérales dans la région de Nishnawbe-Aski, ainsi que les règlements administratifs des bandes.

[14] Le Conseil doit maintenant déterminer si, aux fins des relations du travail, la relation entre la CSPNA et ses employés est assujettie à la compétence fédérale.

## **II. Position des parties**

### **A. La requérante**

[15] La CSPNA invoque l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada dans *NIL/TU,O Child and Family Services Society c. B.C. Government and Service Employees' Union*, 2010 CSC 45; [2010] 2 R.C.S. 696 (*NIL/TU,O*), pour appuyer l'allégation selon laquelle, aux fins des relations du travail, ses activités à titre de service de police relèvent de la compétence provinciale. Elle admet toutefois avec franchise que sa demande vise à obtenir du Conseil une décision confirmant la compétence provinciale pour pouvoir forcer la province à prendre les mesures nécessaires en vue de remédier à ce qui lui semble être un soutien insuffisant pour permettre la prestation de services policiers adéquats et efficaces dans les communautés des Premières Nations de l'Ontario.

[16] La CSPNA affirme que la NNA ne cherche pas à faire valoir des droits inhérents aux termes de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le*

Canada (R-U), 1982, c 11 (*Loi constitutionnelle de 1982*), et elle soutient que l'intimée ne devrait pas invoquer de droits inhérents autochtones dans le contexte de la présente demande.

[17] La CSPNA soutient que les services policiers relèvent des provinces aux termes de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, c 3 (R.-U.) (*Loi constitutionnelle de 1867*). Bien que l'article 92 ne fasse pas expressément mention des services policiers, le paragraphe 14 de cette disposition confirme le pouvoir législatif exclusif des provinces à l'égard de « l'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux ». La CSPNA affirme que le critère fonctionnel décrit dans *NIL/TU,O* permet de conclure que ses activités relèvent de la compétence provinciale, mais que si tel n'est pas le cas, la réglementation provinciale des relations du travail de la CSPNA ne porterait pas atteinte au contenu essentiel du pouvoir fédéral à l'égard des Indiens et des terres réservées pour les Indiens, dont il est question au paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[18] La CSPNA souligne que ses agents sont nommés par le commissaire de la PPO et que, par conséquent, ils ont compétence pour intervenir sur l'ensemble du territoire ontarien. Leurs fonctions sont les mêmes que celles qu'exercent les agents d'autres services de police en Ontario. Si la majorité de ses activités se déroulent dans les réserves, la CSPNA mène tout de même certaines activités hors réserve, comme l'accompagnement de détenus et l'assistance portée à d'autres services de police. La CSPNA a fourni un exemple d'opération conjointe liée à un réseau de trafic de drogues à laquelle elle a participé avec la PPO à Mississauga.

## **B. Le syndicat**

[19] L'AFPC affirme que la CSPNA est un service de police autonome et indépendant dont le mandat est d'assurer le maintien de l'ordre dans les communautés de la NNA, ce qui comprend principalement les réserves et les territoires adjacents visés par des traités. Selon le syndicat, les services policiers que les agents de la CSPNA assurent à l'extérieur des communautés de la NNA sont secondaires à ce mandat. L'AFPC fait valoir que l'entente sur les SPNA a été conclue entre trois gouvernements : ceux du Canada, de l'Ontario et de la NNA. Le syndicat fait observer que la CSPNA doit son existence à cette entente tripartite, et non à la LSP. Aux termes de

l'entente sur les SPNA, la CSPNA a le pouvoir de nommer ses membres, de les contrôler et de leur imposer des mesures disciplinaires, et ce, sans égard aux lois provinciales. Selon le syndicat, les problèmes actuels soulevés par la CSPNA concernant le financement et les opérations existent, sans égard au fait que les relations du travail de la CSPNA soient de compétence fédérale ou provinciale. Il soutient que l'application du critère fonctionnel permet d'établir de façon concluante que la CSPNA relève de la compétence fédérale.

[20] L'AFPC souligne que, selon le *Rapport du maintien de l'ordre dans les réserves indiennes : rapport du groupe d'étude* publié en janvier 1990 (pièce 2-1), qui a précipité la mise au point de la PPPN, la question de la responsabilité constitutionnelle représente le principal obstacle à l'élaboration d'une politique fédérale claire en matière de services policiers. Les auteurs de ce rapport ont déterminé que les rôles et les responsabilités de chaque gouvernement s'exerçaient sur deux niveaux : la responsabilité à l'égard des Indiens en général, et la responsabilité à l'égard des services policiers dans les réserves indiennes en particulier. Ils mentionnent que la tendance vers l'autonomie gouvernementale des Autochtones a elle aussi une incidence sur le contexte juridique. Les auteurs concluent que la compétence à l'égard des services policiers dans les réserves est partagée, et que chaque partie a une part de responsabilité à assumer et un rôle à jouer. Ils invitent les parties à travailler en collaboration pour résoudre le problème.

[21] La PPPN elle-même (pièce 2-2) précise que son objectif est d'améliorer l'ordre, la sécurité publique et la sécurité personnelle des habitants dans les communautés des Premières Nations; de fournir un moyen pratique d'améliorer l'administration de la justice pour les Premières Nations en établissant des services de police des Premières Nations; et d'appuyer la politique fédérale concernant la mise en oeuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie.

[22] Selon le syndicat, la PPPN a été le plan directeur de l'ESPPNO, qui permet à chaque Première Nation de l'Ontario de choisir elle-même le type d'arrangement sur les services policiers qui s'appliquera à sa communauté.

[23] Le syndicat soutient que la CSPNA ne dispose d'aucun fondement législatif et que, à titre de service de police, elle n'est pas régie par la LSP. Par exemple, les agents de la CSPNA ne sont pas visés par les dispositions relatives aux mesures disciplinaires prévues par la LSP. La CSPNA



souscrit ou s'efforce de souscrire aux normes provinciales en matière de services policiers parce qu'elle le veut bien, et non pas parce qu'elle est tenue de le faire en vertu d'une loi ou d'un règlement provincial. Par conséquent, le syndicat affirme que les Premières Nations, et non pas la province, contrôlent les services de police des Premières Nations.

[24] Selon le syndicat, la CSPNA est une entreprise fédérale parce que ses activités relèvent du contenu essentiel de l'indianité et par conséquent de la compétence fédérale. Il ajoute que la réglementation, par la province, de ses relations du travail porterait atteinte au contenu essentiel de la responsabilité fédérale aux termes du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

### **C. L'intervenant**

[25] L'APS appuie la position de la CSPNA. Il soutient que les services policiers relèvent de la compétence provinciale et fait valoir que la situation en cause est semblable à celle qui est décrite dans *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754. Dans cette décision, il a été établi que la construction d'un aéroport relevait de la compétence provinciale malgré le fait que l'exploitation des aéroports est assujettie à la compétence fédérale. L'APS soutient que l'article 54 de la LSP ne pourrait s'appliquer à la CSPNA à moins que celle-ci relève de la compétence provinciale.

### **III. Analyse et décision**

[26] Pour trancher la question soulevée par la CSPNA en l'espèce, il ne suffit pas de définir l'activité comme des services policiers et de conclure que cette activité relève de la compétence législative provinciale, comme l'employeur et l'intervenant veulent le laisser croire. La question est beaucoup plus complexe. Selon le Conseil, la jurisprudence invoquée par la requérante n'est pas très utile, puisque les affaires en cause avaient trait à des situations factuelles différentes ou parce que, de toute évidence, les décideurs ne disposaient pas des éléments de preuve qui ont été présentés au Conseil en l'espèce.

[27] Si le Conseil n'a pas l'intention de participer au débat portant sur l'étendue des droits inhérents autochtones, il ne peut toutefois pas ignorer, en examinant la question de la compétence, le fait que trois gouvernements, et non deux, ont leur mot à dire dans les activités

menées par la CSPNA. Le gouvernement du Canada reconnaît que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est un droit ancestral existant au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. De même, il reconnaît que ce droit inhérent peut découler de traités ainsi que des rapports qu'entretient la Couronne avec les Premières Nations visées par un traité. La reconnaissance des droits inhérents part du principe selon lequel les peuples autochtones au Canada ont le droit de se gouverner eux-mêmes dans les sphères d'activité qui relèvent des affaires internes de leurs collectivités, qui font partie intégrante de leurs cultures, de leur identité, de leurs traditions, de leurs langues et de leurs institutions, et qui rappellent les liens particuliers les unissant à leurs terres et à leurs ressources. Le gouvernement a déterminé que la négociation entre les gouvernements et les peuples autochtones est de toute évidence le moyen le plus pratique et le plus efficace à privilégier pour mettre en oeuvre le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale (voir *L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en oeuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie*, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100031843/1100100031844>).

[28] L'administration et l'application des droits autochtones, y compris la prestation de services policiers, la constitution de tribunaux judiciaires ou administratifs autochtones et la création d'infractions – celles qui sont normalement créées par les gouvernements locaux ou régionaux à l'égard de la contravention à leurs droits – figurent parmi les sujets sur lesquels les négociations pourraient porter selon le gouvernement du Canada. Pour ce qui est des domaines qui, comme les relations du travail, débordent le cadre des questions relevant exclusivement des affaires internes d'un groupe autochtone, ou des questions faisant partie intégrante de la culture autochtone, le gouvernement du Canada est d'avis que le gouvernement fédéral doit conserver le pouvoir fondamental pour ce qui est de légiférer.

[29] Un document préparé par l'Association des chefs de police des Premières Nations en partenariat avec Développement des ressources humaines Canada, qui s'intitule « *Mise en contexte : le maintien de la paix au sein des Premières nations du Canada* » (pièce 2-6), offre un excellent aperçu des aspects historiques et opérationnels de la prestation des services policiers dans les communautés des Premières Nations. Comme toutes les sociétés, les Premières Nations exerçaient déjà une sorte d'autosurveillance au cours des siècles qui ont précédé l'arrivée des Européens. Bien que les notions autochtones de la justice, qui étaient fondées sur la résolution de

conflits, la réconciliation et la réparation, diffèrent des notions européennes reposant sur l'imposition de sanctions et l'application de règles strictes, les Premières Nations disposaient tout de même de mécanismes permettant d'assurer le maintien de l'harmonie et de l'ordre social parmi leurs membres. Ces mécanismes comprenaient l'intervention des aînés et le bannissement de la communauté. Aussi bien avant qu'après la *Proclamation royale de 1763*, L.R.C. (1985), app. II, n° 1, les Premières Nations ont conservé le droit de gérer leurs propres formes internes de justice. Ce n'est que plus tard que la Couronne britannique a tenté d'élargir le champ d'application de son système juridique afin d'y inclure les Premières Nations, en intégrant aux traités des dispositions qui les obligeaient à se soumettre aux lois britanniques. Même à cette époque, les droits britanniques s'appliquaient généralement uniquement aux interactions entre les peuples des Premières Nations et les colons, alors que les Premières Nations continuaient d'appliquer leurs lois coutumières respectives aux interactions au sein de leurs communautés. L'élargissement du champ d'application des lois fédérales et provinciales pour y inclure les activités menées sur les terres des Premières Nations depuis la Confédération s'est produit graduellement, mais il remonte au moins à la signature de l'*Acte des Sauvages*, 1876, S.C. 1876, c 18.

[30] En se fondant sur cet aperçu juridique et historique, et en examinant minutieusement l'ESPPNO et l'entente de la NNA, on peut facilement conclure que les gouvernements signataires de ces ententes tripartites voient les services de police des Premières Nations comme un aspect de l'autonomie gouvernementale. L'ESPPNO précise clairement qu'il revient à chaque Première Nation de choisir l'arrangement sur les services policiers qui convient le mieux à sa situation. Les procédures administratives mises en place par la suite visent à mettre en oeuvre les décisions prises par les Premières Nations à cet égard.

[31] Dans l'arrêt *NIL/TUO*, la Cour suprême du Canada a confirmé que l'analyse à utiliser pour trancher les questions relatives au paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* est identique à celle qui s'applique à toute question touchant la répartition constitutionnelle des pouvoirs. C'est un principe élémentaire de droit que, en matière de relations du travail, la compétence provinciale est présumée. Pour écarter cette présomption, il faut procéder à un examen en deux étapes, la première étant l'application du critère fonctionnel qui permet d'examiner la nature, le fonctionnement et les activités habituelles de l'entité afin de déterminer

si elle constitue une entreprise fédérale. Si la première étape n'est pas concluante, la seconde étape consiste à se demander si la réglementation, par la province, des relations du travail de l'entité porterait atteinte au « contenu essentiel » du chef de compétence fédéral.

[32] Pour trancher la question dont il est saisi, le Conseil doit tenir compte aussi bien du paragraphe 91(24) que du paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La compétence exclusive du gouvernement fédéral à l'égard des Indiens et des terres réservées pour les Indiens est décrite au paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, tandis que « [l']administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux » figure parmi les sujets soumis au contrôle exclusif de la législation provinciale énumérés au paragraphe 92(14).

[33] Selon le Conseil, les services policiers proprement dits ne constituent pas un chef de compétence soumis au pouvoir législatif exclusif du gouvernement fédéral ou du gouvernement provincial. Les services policiers sont une fonction de gouvernance qui découle de la nécessité pour les sociétés organisées de maintenir la paix et l'ordre social au sein de leurs communautés.

[34] En vertu de sa compétence à l'égard des Indiens et des terres réservées pour les Indiens, le gouvernement fédéral a adopté la *Loi sur les Indiens*. Le pouvoir que détiennent les Premières Nations pour établir une commission de police et un service de police découle actuellement de l'alinéa 81(1)c) de la *Loi sur les Indiens*, selon lequel le conseil d'une bande peut prendre des règlements administratifs pour « l'observation de la loi et le maintien de l'ordre ». C'est cette disposition de la loi fédérale, et non la LSP, qui autorise une Première Nation à créer une force policière pour faire appliquer ses lois. La commission de police et le service de police que la NNA a créés aux termes de l'entente sur les SPNA reposent sur la *Loi sur les Indiens*, et non sur la LSP. Étant donné que les membres des Premières Nations de l'Ontario, qu'ils soient dans une réserve ou hors réserve, sont aussi assujettis aux lois provinciales et fédérales, et compte tenu de la vaste étendue du territoire constituant la région de la NNA, les parties à l'entente de la NNA ont conclu des arrangements très pratiques et pragmatiques qui permettent aux agents de la CSPNA d'appliquer les lois des trois ordres de gouvernement à l'intérieur de ce territoire. Le fait qu'il arrive parfois aux agents de la CSPNA de devoir sortir du territoire de la NNA pour exercer

leurs fonctions ne modifie pas le fondement sur lequel la CSPNA a été créée et continue d'exister.

[35] Comme il est indiqué plus haut, lorsqu'une recrue obtient son diplôme d'agent de police des Premières Nations, elle peut être nommée par le commissaire de la PPO en vertu de l'article 54 de la LSP, ce qui lui permet d'exercer les fonctions décrites dans l'entente sur les SPNA. Les agents de police des Premières Nations ne deviennent toutefois pas de ce fait des employés de la PPO. Selon l'article 11 de la première entente sur les SPNA, l'arrangement au titre duquel les agents de la CSPNA sont autorisés à exercer les mêmes fonctions que les agents de police partout dans la province semble avoir été prévu à titre de mesure provisoire :

11.1 Les parties reconnaissent que l'objectif de la NNA est de faire en sorte que le service de police soit reconnu et régi par les droits de la Première Nation.

11.6 Les parties conviennent que des changements législatifs sont requis pour permettre à la Commission de nommer des agents nishnawbe-aski dotés de tous les pouvoirs nécessaires pour appliquer les lois en vigueur sur le territoire des Premières Nations ainsi que les lois fédérales et provinciales, et que, **jusqu'à ce que ces changements législatifs soient apportés**, les agents nishnawbe-aski seront nommés par le commissaire de la PPO.

(traduction; c'est nous qui soulignons)

[36] Les sections pertinentes de la LSP, qui autorisent le commissaire de la PPO à nommer des agents des Premières Nations pour exercer des fonctions liées aux services policiers débordant leur champ de compétence immédiat à titre d'agents de la CSPNA, sont libellées dans les termes suivants :

54(1) Le commissaire peut, avec l'approbation de la Commission, nommer des agents des Premières Nations pour exercer des fonctions précises.

(2) Si les fonctions précises d'un agent des Premières Nations concernent une réserve au sens de la *Loi sur les Indiens* (Canada), **la nomination exige également l'approbation de l'organe responsable de la police sur la réserve ou bien du conseil de bande.**

(3) La nomination d'un agent des Premières Nations confère à ce dernier les pouvoirs d'un agent de police aux fins de l'exercice de ses fonctions précises.



(4) Le commissaire ne doit ni suspendre ni licencier un agent des Premières [N]ations dont les fonctions précises concernent une réserve sans avoir d'abord consulté l'organe responsable de la police ou le conseil de bande qui a approuvé la nomination.

...

(c'est nous qui soulignons)

[37] Ainsi, bien que la définition d'« agent de police » que contient la LSP **exclue** expressément les agents de police des Premières Nations, en raison du paragraphe 7.2 de l'entente sur les SPNA, les agents de la CSPNA se voient conférer les pouvoirs d'un agent de police partout dans la province de l'Ontario lorsqu'ils sont nommés par le commissaire de la PPO en vertu de l'article 54 de la LSP. Le Conseil a appris que tous les agents de la CSPNA avaient été nommés par le commissaire de la PPO en vertu de l'article 54 de la LSP. Autrement dit, la LSP n'autorise pas la création de la CSPNA, pas plus qu'elle ne régit ses activités; l'article 54 de la LSP n'est qu'une disposition habilitante qui permet au commissaire de la PPO de conférer certains pouvoirs aux agents de police des Premières Nations.

[38] Selon le Conseil, la situation de la CSPNA se distingue de la situation en cause dans l'arrêt *NIL/TU,O*.

[39] Dans *NIL/TU,O*, la nature essentielle de *NIL/TU,O Child and Family Services Society* consistait à fournir des services aux enfants et aux familles, une question qui relève de la compétence provinciale. Les services sociaux relèvent exclusivement de la province, et les pouvoirs délégués aux employés de *NIL/TU,O* provenaient exclusivement de la province. Les juges ont affirmé que l'identité des bénéficiaires visés ne changeait rien à la nature essentielle des fonctions de *NIL/TU,O*. Dans cette affaire, l'application du critère fonctionnel était concluante, et il n'a pas été nécessaire de procéder à un examen du « contenu essentiel de l'indianité ».

[40] En l'espèce, la nature essentielle des fonctions de la CSPNA est la prestation de services policiers, un domaine qui ne relève pas clairement de la compétence exclusive du gouvernement fédéral ou du gouvernement provincial. L'autorité dont découle l'existence de la CSPNA est une loi fédérale, la *Loi sur les Indiens*. Les membres de la CSPNA doivent d'abord obtenir un

diplôme d'agent de police des Premières Nations, avant que leur soit délégué le pouvoir d'appliquer les lois provinciales dans le cadre d'un arrangement administratif conclu avec la PPO. Le fait que les agents de la CSPNA ont ensuite des pouvoirs aussi bien à l'égard des Autochtones que des non-Autochtones ne change rien à la nature essentielle des activités de la CSPNA, c'est-à-dire fournir des services policiers aux Indiens et sur les terres réservées pour les Indiens. L'application de la LSP à la CSPNA dans l'unique but d'autoriser ses agents à appliquer les lois provinciales à l'intérieur du territoire de la NNA n'entraîne pas l'application automatique de la réglementation provinciale aux relations du travail de la CSPNA.

[41] Comme il a été indiqué précédemment, les services policiers sont un aspect de la gouvernance. Le fondement de l'existence de la CSPNA se trouve dans la *Loi sur les Indiens*, une loi fédérale adoptée en vertu de la compétence exclusive du Parlement à l'égard des Indiens et des terres réservées pour les Indiens. Par conséquent, en ce qui concerne les services de police autochtones en général, et les services de police créés aux termes de l'ESPPNO en particulier, le Conseil conclut que les activités de la CSPNA relèvent de la compétence fédérale aux termes du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[42] En outre, le Conseil est d'avis que la réglementation, par la province, des relations du travail de la CSPNA porterait atteinte au « contenu essentiel » du pouvoir fédéral à l'égard des Indiens et des terres réservées pour les Indiens. Comme il est mentionné plus haut, le gouvernement fédéral est activement engagé dans des négociations sur l'autonomie gouvernementale avec de nombreuses Premières Nations. Par définition, ces négociations vont au coeur même des fonctions de gouvernance, y compris les services policiers. Les lois du travail ont des conséquences sur une partie essentielle de l'administration et de l'exploitation d'une entreprise (voir *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail)*, [1988] 1 R.C.S. 749). Cela irait à l'encontre de la responsabilité fédérale à l'égard des Indiens et des terres réservées pour les Indiens si les lois provinciales sur le travail devaient s'appliquer aux instruments de gouvernance autochtones tels que les services de police.

[43] Par conséquent, aussi bien la première que la deuxième étape de l'analyse constitutionnelle mènent à la conclusion que la CSPNA relève de la compétence fédérale et que le *Code*

s'applique à ses relations avec ses employés. La demande de la CSPNA présentée en vertu de l'article 18 du *Code* est par conséquent rejetée.

[44] Il s'agit ici d'une décision unanime du Conseil.

*Traduction*

---

Elizabeth MacPherson  
Présidente

---

John Bowman  
Membre

---

Robert Monette  
Membre